

18세기 후반 正祖代 農政策의 전개*

廉 定 燮

머리말

1. 開墾 장려와 曆書의 반포
2. 農形・雨澤의 파악과 정리

3. 災害 대책과 荒政의 시행

맺음말

머리말

18세기 후반 특히 正祖代는 조선왕조의 전 시기 가운데 특히 많은 연구가 진척된 시기라고 할 수 있다.¹⁾ 정조대를 연구 대상으로 삼은 많은 연구 가운데 農業史와 사회경제사의 여러 측면과 관련된 것들도 적지 않게 찾아볼 수 있다. 정조말년에 정조에게 進呈된 應旨農書를 중심으로 農政 改革論과 應旨人을 다룬 연구,²⁾ 賑恤政策과 還穀 운영의 특색 등을 다룬 연구,³⁾ 朴趾源과 丁若鏞 등 이른바 실학자의 農業改革論을 살핀 연구,⁴⁾ 英祖와 正祖代 量田사

* “이 논문은 2000년 한국학술진흥재단의 연구비에 의하여 연구되었음. (KRF-2000-BA0015)”

- 1) 조선 후기 農業史, 政治史, 思想史 그리고 社會史 등의 분야에서 正祖代에 대한 유별난 관심을 쉽사리 찾아볼 수 있다. 연구사를 정리한 다음의 글 속에서 그러한 사정을 찾아볼 수 있다. 한국근대사연구회 편, 1987 『한국중세사회해체기의 제문제』(상), (하), 한울; 한국역사연구회, 1995 『한국역사입문』 ② 중세편 풀빛.
- 2) 金容燮, 1968 『十八世紀 農村知識人의 農業觀 - 正祖末年의 應旨進農書의 分析』 『韓國史研究』 12 (1970, 『朝鮮後期農業史研究』 I - 農村經濟・社會變動 一潮閣, 재수록); 康定燮, 2002 『正祖末年 應旨農書를 올린 應旨人의 구성과 성격』 『18세기 연구』 5·6, 한국18세기학회.
- 3) 鄭亨芝, 1993 『朝鮮後期 賑恤政策 研究 : 18世紀를 중심으로』 梨花女大 大學院 사학과 박사학위논문; 梁晉碩, 1999 『17·18세기 還穀制度의 운영과 機能변화』 서울대 대학원 국사학과 박사학위논문; 정형지, 2001 『정조대의 진흥정책』 『正祖思想研究』 4, 正祖思想研究會.

업의 특색을 살펴본 연구,⁵⁾ 18세기 후반 農業技術의 특색을 자세히 검토한 연구성과⁶⁾ 등을 찾아볼 수 있다. 또한 조선 후기를 다루고 있는 농업사와 사회경제사 연구의 상당 부분도 正祖代와 직접 간접으로 관련된 것이기 때문에 이런 연구를 포함한다면 굉장히 많은 연구가 집중된 시기라고 할 수 있다.

正祖代로 시기를 한정하여 農業史와 사회경제사에 관련된 여러 연구성과를 정리하게 되면, 대체적으로 정조가 추진한 여러 가지 정책적인 측면에 관련된 분석검토가 많다는 점을 알 수 있다. 예를 들어 농업사 분야에서 ‘農書大全’ 편찬 추진이나⁷⁾ 郡縣 단위의 査陳 사업 실행⁸⁾ 등이 정조가 유별난 관심을 갖고 추진한 정책이었음이 밝혀졌다.

또한 상업사나 신분제 관련 연구에서도 辛亥通共을 중심으로 商業政策을 살핀 연구,⁹⁾ 奴婢制의 해체 과정에서 內寺奴婢 혁파 등을 다룬 연구¹⁰⁾ 등이 사회경제적인 변동과 정조대의 정책 추진을 긴밀하게 결부시켜 다룬 것이라고 할 수 있다. 이와 같은 正祖代 정책 추진을 살피는 연구와 같은 맥락에서 18세기 후반 正祖代에 농업생산의 여러 가지 요소를 중심으로 추진된 정책적인 양상을 종합적으로 살펴보는 것도 주요한 연구과제라고 할 수 있다.

正祖代를 비롯하여 조선왕조의 중앙정부 차원에서 수행된 농업생산을 둘러싼 여러 가지 정책적인 모색들을 대략 세 가지 측면에서 접근할 수 있다. 첫

4) 朴贊勝, 1987 『조선후기 사회경제사상 연구현황』, 『한국중세사회해체기의 제문제(상)』. 한울; 愼鏞廈, 1986 『성호 李瀾과 연암 박지원의 한전제 토지개혁사상』, 『이원순교수화갑기념 사학논총』. 교학사; 朴贊勝, 1985 『丁若鏞의 井田制論 고찰 - 經世遺表 田制를 중심으로 -』, 『역사학보』 110.

5) 吳仁澤, 1996 『17·18세기 量田사업 연구』. 부산대 사학과 박사학위논문.

6) 金容燮, 1988 『朝鮮後期農學史研究』. 一潮閣; 崔洪奎, 1995 『禹夏永의 實學思想研究』, 一志社; 康定燮, 2000 『조선시대 農書 편찬과 農法の 발달』. 서울대 박사학위논문.

7) 金容燮, 1968 『十八世紀 農村知識人の 農業觀 - 正祖末年의 應旨進農書의 分析』, 『韓國史研究』 12; 문중양, 2000 『朝鮮後期 水利學과 水利담론』. 集文堂; 康定燮, 2001 『18세기말 正祖의 ‘農書大全’ 편찬 추진과 의의』, 『韓國史研究』 112.

8) 吳仁澤, 1996 『17·18세기 量田사업 연구』. 부산대 사학과 박사학위논문; 金成潤, 1997 『朝鮮後期 蕩平政治 研究』, 지식산업사.

9) 白承哲, 2000 『朝鮮後期 商業史研究』. 商業論·商業政策, 혜안출판사; 卞光錫, 2001 『朝鮮後期 市廛商人 研究』, 혜안출판사.

10) 全炯澤, 1989 『朝鮮後期奴婢身分研究』, 一潮閣; 平木實, 1982 『朝鮮後期 奴婢制研究』, 知識産業社.

째로 농업생산의 원활한 수행을 국가적인 입장에서 조장하고 지원하는 勸農의 측면이고, 둘째로 실제의 농업생산이 진행되는 시기에 各地域의 農形과 雨澤을 파악하고 여러 가지 농업생산의 변화를 야기하는 변수에 대응하며 농업생산을 관리하고 감독하는 監農의 측면이며, 셋째로 자연재해 등으로 농업생산이 소기의 성과를 거두지 못하는 凶年이 닥쳤을 때 農民의 재생산을 최소한도로 지원하는 荒政 또는 災政의 측면이 바로 그것이다.

勸農, 監農, 荒政 등의 정책적인 추진 양상을 하나로 묶어 農政策이라고 개념화할 수 있을 것으로 생각된다. 즉 조선왕조에서 정책적으로 수행한, 農事를 권장하고, 農業을 장려하며, 실제의 농업생산활동(農作)을 감독하고, 농사의 형편(農形)과 雨澤의 정도를 파악 정리하며, 災害의 有無와 이에 대한 대책을 마련하고, 凶荒이 닥쳤을 때 이를 극복하기 위한 賑恤과 賦稅의 減免 등을 農民에게 베풀었던, 일상적으로 그리고 정례적으로 수행한 여러 가지 方策을 農政策이라는 하나의 개념으로 묶어보고자 한다.¹¹⁾

農政策이란 달리 표현하여 농업생산에 영향을 주는 제반의 요소를 파악하고 이를 토대로 농업생산을 안정적으로 확보하려는 여러 가지 정책을 종합적으로 포괄하여 표현한 개념이라고 할 수 있다. 따라서 농업생산에 영향을 끼치는 여러 요소를 파악하고, 그러한 요소들이 제자리에서 제대로 기능하도록 조정하며, 궁극적으로 농업생산의 안정성을 증대시키려고 노력하고, 만약의 경우 凶年이 들게 되면 흉년을 극복할 수 있게 조력을 지원하는 등의 국가적 행위 일체를 가리킨다.

조선왕조에서 추진된 農政策을 전체적으로 그리고 체계화시켜서 살피는 것은 많은 시일을 필요로 하는 광범위한 연구과제라고 할 수 있다.¹²⁾ 따라서 연구 범위를 일정 정도 한정할 필요가 있다. 또한 農政策이라는 개념을 적절하

11) 조선시대 중앙 정부와 지방 군현 단위에서 수행한 농업에 관련된 시책을 農政策으로 정리하는 것은 다음 연구를 검토하는 과정에서 시사를 얻은 것이다. 金容燮, 2000 『世宗朝의 農業技術』, 『韓國中世農業史研究』, 知識産業社; 李泰鎮, 1984 『세종대의 농업기술정책』, 『세종조문화연구』 2 한국정신문화연구원; 李泰鎮, 1986 『세종대의 친문연구와 농업정책』, 『애산학보』 4.

12) 조선초기 세종대를 중심으로 추진된 農政策을 앞서 살펴봐왔는데, 다음 논문이 그것이다. 廉定燮, 2003 『세종대(世宗代) 농정책(農政策)의 전개와 의의』, 『애산학보』 29, 애산학회.

게 체계화하는 선행 연구도 필요한 시점이라고 할 수 있다. 이러한 점에 착안하여 正祖가 재위하던 18세기 후반이라는 시기를 중심으로 농업생산을 둘러싸고 중앙정부를 중심으로 추진하였던 農政策의 실체에 접근하고자 한다.

본 논문은 18세기 후반 正祖代에 시행된 農政策의 전개과정을 구체적으로 살펴보려는 것이다. 農政策의 한 구성요소인 勸農策 가운데 正祖가 주도한 국왕주도의 勸農策과 水利振興策을 앞서 정리한 바 있다.¹³⁾ 따라서 여기에서는 勸農의 또 다른 요소로서 開墾 장려와 曆書의 반포를 살펴볼 것이다. 정조는 기본적으로 開墾을 장려하는 조선왕조의 정책 기조를 계승하고 있었다. 그리고 曆書는 曆法에 의거한다는 점에서 주로 天文 관련 연구에서 집중적으로 검토하였지만, 官에서 반포한 曆書가 農曆의 의의를 갖고 있다는 점을 살펴볼 것이다.

다음으로 監農策으로 守令과 朝官을 중심으로 전개된 農形과 雨澤의 파악과 보고, 정리 양상을 살펴본다. 농업생산에서 소기의 성과를 거두기 위해 守令이 해야 할 책무 가운데 하나는 농사 형편 즉 農形을 파악하고 보고하는 것이었다. 또한 正祖는 수시로 朝官을 파견하여 農形을 파악하고 농업생산활동의 감독과 독려를 꾀하였다. 여기에 더해서 宣傳官이나 史官을 파견하여 한양 인근의 農形을 파악하기도 하였다.

마지막으로 荒政의 大綱을 여러 가지 측면에서 살펴볼 것이다. 재해가 발생하면 이를 극복하기 위한 노력이 기울여졌다. 그리고 凶作에 대한 대책으로 代播 권장, 甘藷 경작 장려 등이 수행되었다. 다양한 자연 재해 가운데 국왕과 관료를 비롯하여 農民의 가장 커다란 걱정거리는 가뭄과 홍수였다. 어찌하여 凶年이 확인되었을 때 朝廷은 의욕적으로 荒政을 추진하였다. 農民을 饑饉에서 구해주고, 나아가 농민 자신의 재생산 기반을 제공해주는 賑恤과 애초에 받아야 하는 세금을 減免해주는 조처들이 취해졌다. 이제 본문에서 18세기 후반 正祖代를 중심으로 農政策의 이모저모를 자세히 살펴보자.

13) 康定燮, 2002 『18세기 후반 正祖代 勸農策과 水利진흥책』, 『韓國文化』 29, 서울대 한국문화연구소.

1. 開墾 장려와 曆書의 반포

1) 開墾 장려책의 시행

正祖가 수행한 勸農策은 先代 국왕이 실행하였던 방식을 계승하면서 이를 보다 충실히 추진하고 또한 새로운 성격을 부여하는 것이었다. 正祖가 추진한 勸農策은 ‘農本’을 크게 선포하고, 수령과 관료들에게 勸農을 당부하는 것을 기본으로 삼고 있었다. 그는 在位한 24년 동안 한해도 거르지 않고 每年 正月에 歲首勸農綸音이나 歲首勸農敕을 頒布하면서 勸農의 주요한 책무를 감사를 포함한 牧民官 즉 守令에게 부여하고 그들의 勸勉을 당부하였다. 이런 과정에 정조는 점차 직접 일반 臣庶에게 勸農을 당부하는 방식까지 동원하고 있었다. 특히 1798년 11월 이후 ‘農書大全’ 편찬을 추진할 때에 內外 大小 臣庶의 적극적인 협력을 당부하면서 勸農 勸勉의 1차적인 대상으로 守令과 더불어 일반 臣庶를 자리매김하였다.

또한 정조는 水利의 효과를 높일 수 있는 振興策을 모색하였다. 당시까지 築造되어 있는 堤堰과 川防(淤)을 온전하게 유지하여 그 혜택을 제대로 입을 수 있도록 水利施設을 管理하는 방안을 강조하였다. 그리고 堤堰과 川防(淤)이 없는 지역에서 새롭게 立地를 선정하고 水利施設을 修築하여 전체적인 수리시설의 總量을 증대시키는 노력도 기울였다. 이러한 정조의 수리방안에 호응하여 李宇炯, 鄭始元, 金養直 등 應旨農書를 올린 應旨人들은 구체적이고 현실적인 水利振興策을 제시하고 있었다.¹⁴⁾

正祖를 비롯한 조선시대 중앙정부가 수행한 勸農政策의 한 방향은 閑曠地와 陳田의 開墾을 권장하는 것이었다. 조선시대에 조정에서 開墾을 장려하기 위해 여러 가지 시책을 펼쳤다. 그리하여 農耕地의 확대가 17세기에서 18세기 무렵에 확연히 확인되는데, 이 가운데 특히 水田의 증대가 남다른 것이었다.

14) 이와 같이 본문에서 간략하게 설명한 正祖가 추진한 勸農策과 水利振興策은 다음 논문에서 자세히 정리되어 있다. 廉定燮, 2002 『18세기 후반 正祖代 勸農策과 水利진흥책』 『韓國文化』 29, 서울대 한국문화연구원.

정조는 개간의 장려를 위해 역대 조정이 마련한 여러 가지 시책을 계승하여 守畝에게 개간을 독려하고, 개간지에 대해 몇 년 동안 免稅 조치를 취하고, 나아가 開墾者에게 施賞을 하기도 하였다. 18세기 중반까지 조정에서 수행하였던 개간에 대한 시책이 정조대에도 준행되었기 때문에 이것을 대략 살펴본다.¹⁵⁾

15세기 후반 편찬된 『經國大典』에 3년이 넘은 陳田은 다른 사람이 신고하여 경작하는 것을 허락한다는 규정이 들어 있었다.¹⁶⁾ 그런데 이러한 규정은 주인이 있는 陳田 즉 有主陳田도 起耕한 사람을 主人으로 삼는다는 것은 아니었다. 1556년(명종 11)에 명종이 내린 受教에 이러한 상황을 확실하게 규정하였는데, 三年이 지난 陳田을 사람들이 官에 신고하고 耕作해 먹는 것을 허락해 준 것은 영구히 田土를 지급해주는 것이 아니며, 만약 本主가 나타나서 還推하면 이에 따라야 한다는 것이었다.¹⁷⁾

17세기를 거쳐 18세기에 이르러서도 陳田 主人의 田土에 대한 권리는 근원적으로 보호되고 있었다. 1720년에 만들어진 庚子量案 가운데 慶尙道 지역의 量案을 보면 起陳 여부를 기재한 다음, 舊主와 今主를 모두 기록하고 있다.¹⁸⁾ 또한 주인 없는 陳田인 경우는 無主로 분명하게 표시하고 있었다.¹⁹⁾ 量案의 이러한 主 기재 방식은 陳田 主人에 대한 정보를 量案에 수록할 사회적 필요성이 있었음을 보여주는 것이라고 볼 수 있다.²⁰⁾

15) 17세기 이후 開墾의 동향에 대해서 다음 논문을 참고하였다. 李景植, 1973 『17세기 土地開墾과 지주제의 전개』, 『韓國史研究』 9; 宋讚燮, 1985 『17·18세기 新田開墾의 확대와 경영형태』, 『韓國史論』 12 서울대 국사학과.

16) 『經國大典』 권2, 戶典 田宅; 過三年陳田 許人告耕.

17) 『受教輯錄』, 戶典 諸田; 過三年陳田 許人告耕者 非謂永給 待本主還推間 姑許耕食(嘉靖丙辰承傳); 『續大典』 권2, 戶典 田宅.

18) 현재 서울대학교奎章閣에 1719년에서 1720년에 작성된 己亥·庚子量案이 총 132책 가량 소장되어 있는데, 전라도 지역과 경상도 지역의 양안만 남아 있다. 양안의 기재양식과 형태적 특징에 대해서 오인택의 다음 연구를 참고할 수 있다. 오인택, 2000 『경자양전의 시행 조직과 양안의 기재 형식』, 『역사와 현실』 38, 한국역사연구회.

19) 『南海縣(西面)庚子改量田案』(奎14712, 14716), 『全羅左道南原縣己亥量田導行帳』(奎15028) 등 慶尙道, 全羅道の 庚子量案은 모두 起陳 상황과 더불어 陳主를 명확히 기재하고 있다.

20) 李榮薰은 量案上 主 규정의 변화가 토지소유권의 신장과 밀접한 관련이 있다고

16세기 이후에 主人이 없는 無主 閑曠處일 경우 起耕者를 主人으로 삼는다는 규정은 확고한 것이었다. 따라서 起耕이라는 조건이 無主 閑曠地의 소유권을 확보하는 가장 커다란 방법이었다. 그런데 無主 閑曠處의 소유권을 근원적으로 보장받기 위해서는 官에서 立案을 받아야 하는 과정을 거쳐야 했다.²¹⁾ 앞서의 起耕이 현실적인 소유권 확보의 충분조건이라면, 立案은 법제적인 소유권 확보의 필요조건이었다. 따라서 立案의 신청과 발급은 소유권을 확정하는 필수적인 과정이었다.

無主 閑曠地에 대하여 起耕하여 耕食하고 있다는 현실적인 占有 활용과 官에서 발급받은 立案이라는 文書 가운데, 조선시기에 보다 원천적인 法源을 지닌 것으로 받아들여진 것은 起耕의 조건이었다. 1671년(현종 12)에 顯宗은 다른 사람이 비용을 들여 起墾한 토지를 미리 立案만 받아놓은 京鄕의 사람들이 한 장의 도장이 찍힌 立案에 근거하여 빼앗지 못하게 금지하였다. 田土를 탈취하려는 것 뿐 아니라 다른 사람에게 매매하는 것도 근거가 없는 것으로 취급하여 동일하게 금지시키고 있었다.²²⁾

또한 1688년(숙종 14) 肅宗이 내린 受教 중에도 海澤이나 山野의 陳荒處에 대한 立案을 받아놓고 3년 안에 耕墾하지 않았으면 3년이 지난 이후에 起耕한 자에 대해서 立案을 받은 자가 爭訟하지 못하게 금지시킨 것이 있었다.²³⁾ 그리고 1729년(영조 5)에 마련된 관계 규정에는 起耕하지 않으면서 立案으로 民田에서 收稅하는 者를 『大明律』의 田宅을 侵占한 조항으로 처벌해야 한다는 것이 있었다.²⁴⁾ 이와 같이 無主陳田의 起耕者를 主人으로 우선 보호하고, 立案

하였는데 몇가지 점에서 주목되는 주장이다. 李榮薰, 1997 『量案상의 主 규정과 主名 기재방식의 추이』 『조선토지조사사업의 연구』, 민음사.

21) 『新補受教輯錄』 戶典 量田; 陳田並皆懸錄主名 無主處亦以無主懸錄 量後 願爲起耕者 呈本曹受立案 然後依法永作己物 無文籍僞稱己物欲爲懸主 於量案查覈現露 則論以冒占之罪 全家徙邊(1717년 庚子量田事目).

22) 『新補受教輯錄』 戶典 諸田; ○京鄕人占得田地 預出立案 而他人費力起墾之後 只以一張踏印之紙奪取 而又以立案 私相買賣 實涉僞據 申明禁斷 (康熙辛亥承傳).

23) 『受教輯錄』 刑典 聽理; 海澤山野陳荒處 受出立案 三年之內不得耕墾 而三年之後有起耕 則使受立案者 不得爭訟 (康熙戊辰承傳).

24) 『新補受教輯錄』 戶典 諸田; 山峽閑曠處 費力作田之後 以一張立案據執 極爲僞據 今後則起耕 爲主 而若有不自起耕 而以立案 收稅民田者 依大明律 侵占田宅者 杖八十 徒二年 (雍正己酉承傳).

을 받은 자가 근거 없이 起耕者를 침범하지 못하게 하는 受教들이 모두 모여서 『續大典』에 등재되었다.²⁵⁾

18세기 후반 正祖는 開墾을 독려하고 권장하는 勸農策을 그대로 이어갔다. 영조대에 이르기까지 開墾을 장려하기 위해 起耕者를 우대하는 입장을 계승하고 있었다. 正祖는 때때로 陳荒田을 개간하라는 왕명을 내리면서 개간의 독려와 陳田의 감소를 지시하였다.²⁶⁾

正祖는 重農하는 政事에서 개간을 권장하는 것보다 더 중요한 것이 없다고 표방하고 있었다.²⁷⁾ 1800년 6월 水原 留守 徐有隣이 府內에서 起墾한 結數가 360餘 日耕이라고 보고하자 권장하는 거행이 없어서는 안된다면서 判官 金思義에게 鹿皮를 賜給하고, 스스로 30日耕을 개간한 者를 嘉善衛將에 차정하도록 지시하였다.²⁸⁾

정조대 후반에 이르러 개간장려 시책을 한단계 높여 開墾者, 起耕者를 실질적으로 우대하는 규정을 시행하였다. 개간 장려의 성패는 사실상 收稅 문제, 즉 陳田을 開墾하였을 때 收稅의 측면에서 어떠한 혜택을 주거나 또는 피해를 주지 않는 방안의 시행 여부에 달려 있었다. 1798년에 上疏한 玄風 縣監 張錫胤은 “陳田에서 還起한 田土에 白徵하지 않으면 田土가 모두 개간될 것이다”라고 지적한 것이 바로 요점을 가리킨 것이었다.²⁹⁾

당시에 量案에 舊陳이나 久陳으로 기록되어 있는 경우 起耕하면 收稅하고 起耕하지 않으면 收稅하지 않는 것이 일반적이었다. 그런데 量案에 起田으로 등재되었으면 이후 陳田이 되었다고 하더라도 계속 收稅하는 것이 또한 의례적으로 행해지고 있었다.³⁰⁾ 이런 상황에서 영조대에는 量後의 陳田을 續田으

25) 『續大典』 권2, 戶典 田宅.

26) 『承政院日記』 1801책, 정조 22년 12월 7일 丙申 (95-514가); 林川 郡守 尹志範 上疏; 惟我聖上 軫念裕民之方 嚮下起荒之教.

27) 『綸綍』(奎12855) 庚申(1800년) 6월 1일; 重農之政 豈有過於勸關...(중략)...不可無獎勸之舉.

28) 『綸綍』(奎12855) 庚申(1800년) 6월 1일; 以水原留守 徐有隣 勸關田畝結數 開墾事狀啓 判付 重農之政 豈有過於勸關 本府 爲諸路之所取則 而田畝三百六十餘日耕之起墾 於別諭之後者 極爲可嘉 其在先從愧始之道 不可無獎勸之舉.

29) 『承政院日記』 1800책, 정조 22년 11월 4일 癸亥 (95-432가) 玄風縣監 張錫胤上疏.

30) 『英祖實錄』 권91, 영조 34년 5월 丁酉 (43-688); 全羅監司洪麟漢上書...(중략)...蓋以量前舊陳者 起則稅 不起則不稅 而量後今陳 則不計起與不起 一併收稅. 正祖代

로 간주하는 방책을 검토하기도 하였다.³¹⁾

정조는 陳荒田의 개간을 권장하기 위해 收稅의 측면에서 근원적으로 혜택을 내려주는 조치를 취하였다. 즉 기한을 정해 免稅하는 방안에서 한단계 더 앞서 나간 방책을 시행하였다. 그 시책은 바로 陳田을 다시 起耕田으로 개간하였을 때 田品을 낮추어주는 것과 減稅해주는 것을 이미 嶺南에서 시행하고 있었는데, 이를 諸道에 모두 적용하게 한 것이었다.³²⁾

田品の 降等은 일시적인 減稅가 아니라 영구적인 減稅의 의미를 지닌 것이기 때문에 開墾을 장려하는데 획기적인 의의를 부여할 수 있는 시책이었다.³³⁾ 量田을 시행하여 量案을 새로 작성할 경우에도 1等~6等到 이르는 田品은 田稅 부과와 단위가 되는 結負數를 산정할 때 기준이 되기 때문에 대체로 바꾸지 않는 것이 원칙이었다는 점에서도 田品の 降等은 커다란 의의를 지닌 것이었다.³⁴⁾ 이런 점에서 還起 田畝의 降等이란 영구적인 減稅 조치는 유효한 개간 장려책이라고 할 수 있다.

정조 후반에 應旨農書를 올린 應旨人 중에 張志翰은 陳田의 개간을 장려하기 위해서 陳田 起耕 이후 3년 동안의 無稅를 확실하게 거행할 것을 요구하였다. 그는 陳田 개간의 장려책이 실행되면 土地에 남겨진 이득(遺利)이 사라지게 되고 民産은 저절로 넉넉하게 될 것이라고 주장하였다.³⁵⁾ 應旨人 尹在陽

에 應旨農書를 올린 申在亨도 이러한 사정을 호소하였다(『承政院日記』 1802책, 正祖 22년 12월 16일 을사 (95-540다) 洪州 幼學 申在亨 上疏).

31) 1758년 당시 대리청정하던 王世子는 全羅監司 洪麟漢이 永陳田을 續田으로 삼아야 한다는 건의를 올리자 이를 비변사에서 논의하게 하였다. 『英祖實錄』 권91, 영조 34년 5월 丁酉 (43-688); 全羅監司洪麟漢上書 略曰 湖南永陳處 今若許續則所謂良田之陳 必爲大闢.

32) 『正祖實錄』 권52, 정조 23년 11월 辛未 (47-220); 定嶺南陳田還起降等減稅之式 仍令諸道 照此施行 左議政沈煥之啓言 陳田起墾處 三年減稅 乃是國典. 『日省錄』

正祖 23년 3월 20일 戊寅 (27권 538-539쪽); 漢城府 北部 庶民 李必忠 所陳冊子. 33) 嶺南 道臣 李泰永이 狀請하여 流來舊陳을 개간하는데 노력이 더욱 많이 들어가니 이를 近年永災로 陳田이 된 것을 還起하는 것과 같은 혜택을 주어서는 개간 장려가 되지 않는다고 건의한 바 있었다(『正祖實錄』 권52, 정조 23년 11월 17 辛未 <47-220>).

34) 1720년 庚子量田 당시 정해진 量田事目的 초안은 전품 등계를 陞降하지 말도록 금지하는 내용을 담고 있었다. 『新補受敎輯錄』 戶典 量田, 康熙丁酉量田事目; 今番改量時 則量後加起之處 等數高下 一從土品施行 而至於曾前量案所載 田畝等第 勿爲陞降.

도 자신이 올린 應旨農書에서 五軍門, 各宮房, 忠勳府, 勢家가 주인인 田土로 起耕할 만한테 버려져 있는 陳田을 農民들이 起耕할 수 있게 해주어야 한다고 주장하기도 하였다.³⁶⁾ 이러한 응지인의 개간 장려 방책의 제시는 당시의 正祖代 개간 장려책을 확실하게 보장받기 바라는 뜻을 담고 있었다.

이상에서 살핀 바와 같이 정조대의 개간 장려는 선대의 정책을 계승하면서 좀더 개선된 장려책을 덧붙인 것이었다. 또한 당시 水田을 중심으로 田結數의 증대가 눈에 띄게 나타났다는 점에서³⁷⁾ 정조대 개간 장려는 조정에서 바라던 소기의 성과를 거둔 것이라고 할 수 있을 것이다.

2) 曆書의 반포와 勸農

조선왕조는 해마다 曆書 즉 年曆을 만들어 반포하였다. 17세기 중반 時憲曆이 도입된 이후 이에 의거하여 時憲書を 제작하고 반포하였다.³⁸⁾ 형식적으로는 중국의 曆書を 印刊하는 방식을 취하고 있었지만 실제로 觀象監에서 계산하여 만든 曆書を 간행하고 반포하는 것이었다.³⁹⁾ 조선 후기에 간행된 曆書는 크기와 명칭이 다양하게 등장하고 있었다. 曆書を 향유하는 신분과 목적에 따라서 曆書의 재질과 크기가 달라진 것이었다.⁴⁰⁾

매년 간행된 曆書는 기본적으로 하늘의 질서를 올바르게 반영하여 이를 통한 땅의 정치적 권위를 내외에 과시하는 도구로 파악할 수 있다. 하지만 曆書는 말 그대로 계절의 변화를 알려주는 달력의 기능을 수행하였다. 즉 曆書의

35) 『承政院日記』 1802책, 正祖 22년 12월 23일 壬子 (95-583나); 前 忠義衛 張志翰 上疏.

36) 『承政院日記』 1802책, 正祖 22년 12월 22일 辛亥 (95-577가); 前 持平 尹在陽 上疏.

37) 1627년 下三道 田畝原帳付結數 905,856結과 1784년의 931,138結 사이에 약간의 증대를 찾아볼 수 있고, 특히 水田의 비중이 상승하였음을 찾아볼 수 있다(『度支志』 外編 권4, 版籍司 田制部).

38) 문중양에 따르면 1653(효종 4)년에는 時憲曆에 의거해 曆書を 편찬할 수 있게 되었다고 한다(문중양, 2001 『18세기 후반 조선 과학기술의 추이와 성격』 『역사와 현실』 39, 한국역사연구회).

39) 『顯宗改修實錄』 권16, 현종 8년 정월 辛巳 (37-537).

40) 정성희, 2001, 『藏書閣 소장 曆書에 대한 考察』 『藏書閣』 6, 한국정신문화연구원.

반포는 農時의 선포와 다른 것이 아니었다. 세종대에 천문기구에 붙여진 記와 銘에서 천문기구 제작이 人時 즉 農時를 가르쳐주기 위한 것이라는 언급을 찾아볼 수 있는데,⁴¹⁾ 이는 바로 曆書와 農時의 관계를 잘 보여준 사례라고 할 수 있다.

영조대에 사헌부에서 觀象監 正 金振渭의 처벌을 주장하면서 그 이유로 曆書의 착오를 지적하였다.⁴²⁾ 그런데 이때 曆書의 착오가 초래한 주요한 양상으로 節候의 進退를 잘못 파악하였다는 점을 들고 있었다. 이와 같이 曆書에 착오가 생기면 節候의 進退와 밀접한 관련이 있는 農時를 잘못 계산하게 되어 勸農에 차질이 일어날 가능성을 우려하고 있었던 것이다.

조선왕조는 曆書を 간행한 다음 內職과 外職으로 나누어 반포하였다. 정조는 1780년(정조 4) 11월에 다음해에 나누어줄 曆書의 반포 대상자에 대한 吏曹와 兵曹의 草記가 서로 어긋나자 이를 바로잡는 일이 있었다.⁴³⁾ 당시 正祖의 명으로 頒曆 대상자를 설정한 결과 가운데 外職의 경우만 보면 留守, 監司, 節度使만 들고 있어서 매우 협소한 범위로 한정한 것이었다. 그런데 이 규정은 특별하게 만들어진 曆書의 頒給만 가리키는 것이었을 것으로 추정된다.⁴⁴⁾ 왜냐하면 이미 『經國大典』에 日曆을 4,000건 刊印하여 諸司와 諸邑 그리고 宗親, 文武 堂上官 이상에게 頒給하고 있었기 때문이다.⁴⁵⁾ 따라서 위의 규정은 뒤에 나오는 內用三書와 같은 특별한 曆書의 발급 대상자를 정리하는 상황이었던 것으로 추정된다.

諸邑 즉 州府郡縣의 守令에게 頒給된 曆書는 여러 가지 경로를 거쳐 鄉村의 在地土族에게까지 전달되고 있었다. 郡縣에서 새로 刊印하거나 또는 여러

41) 李泰鎮, 1989 『제3장 세종대의 天文 역사와 農業政策』 『朝鮮儒敎社會史論』, 지식산업사, 69쪽.

42) 『英祖實錄』 권37, 영조 10년 2월 辛酉 (42-420).

43) 『正祖實錄』 권10, 정조 4년 11월 戊戌 (45-196).

44) 정성희에 따르면 조선 후기에 제작된 역서는 수록 기간과 용도에 따라 크게 세 종류로 분류할 수 있는데, 內用三書와 時憲書 등 1년 단위 曆書, 千歲曆과 百中曆과 같은 100여 년 단위의 曆書, 그리고 七政曆과 같은 天體曆이 있다고 한다 (정성희, 2001 앞의 논문, 181~182쪽).

45) 『經國大典』 권3, 禮典, 藏文書; 每年頒曆日(觀象監印四千件 頒諸司諸邑及宗親文武堂上官以上 濟州三邑外諸邑皆納紙受去 餘件質紙以備明年之用 校書館印一千件以備諸書印出之資).

건을 확보하여 鄉村의 재지사족에게 선물하고 있었다. 조금 시기적으로 앞선 기록이기는 하지만 17세 초중반에 禮安에 거주하던 金鈴이 쓴 『溪巖日錄』에 나오는 기사를 보면 官曆이라고 표현된 曆書가 향촌의 在地士族에게 이르렀음을 알 수 있다.⁴⁶⁾

1617년 당시 김령은 중앙정부에서 各官에 나누어준 曆書を 참작하여 농사를 독려하고 있었는데, 官曆에 기록되어 있는 작물에 따른 적절한 파종 일자라는 것이 실제로 적당한 것인지 아닌지 의구심을 갖고 있었다. 4월 10일자 日記에서 김령은 “이날 種綿하였다. 官曆에는 栽種하는 것이 적당하지 않다고 하였다. 잘 익을 지 여부를 알 수 없다. 가을이 오면 알 수 있을 것이다”라고 기록하고 있었다.⁴⁷⁾ 이러한 언급에서 김령이 그간 계속해서 綿花를 재배하고 있었기 때문에 자신의 경험이나, 노비의 경험에 근거하여 또는 주변 면화 재배 농민이 파종하는 시기에 맞춰 綿田에 파종하였으면서도, 官曆에 기재된 적당하지 않은 日字라는 점을 내심 마음에 꺼려하고 있었음을 알 수 있다.

조정에서 제작한 官曆 즉 曆書가 중앙관리와 지방수령, 그리고 재지 유력자에게 도달하였던 사정은 天紀의 변화를 일깨워주는 의미 이외에도 勸農과 관련시켜 해석할 수 있다. 그것은 이때 頒給하는 官曆이 단순히 날짜와 干支를 표시하고, 윤달 여부를 교정하는 내용 뿐 아니라 각 작물에 따른 적절한 播種, 栽種 日字(또는 干支) 등을 담고 있기 때문이었다. 官曆은 農家에서 재배하는 작물의 재배 시기를 기재하고 있다는 점에서 官에서 제공하는 農事曆이라는 의미를 가지고 있었다.⁴⁸⁾

물론 실제 농업생산을 영위하기 위해서는 기후조건을 잘 살펴야 하고, 특히 특정한 지역의 국지적인 사정을 감안해야 한다는 점에서, 農曆은 짙은 地域性을 띠고 있었다.⁴⁹⁾ 그렇지만 기후조건에 걸맞는 농작업을 진행하도록 官에서

46) 필사본 『溪巖日錄』 8책은 金鈴이 쓴 일기로 국사편찬위원회에서 脫草하여 1997년 『溪巖日錄』 上下로 간행되었다(張弼基, 1997 『『溪巖日錄』 解題』 『溪巖日錄』 上, 국사편찬위원회, 10쪽).

47) 金鈴, 『溪巖日錄』 3책, 1617년 4월 10일(국사편찬위원회 『溪巖日錄』 上, 340쪽); 是日種綿 官曆不宜栽種 未知稔否如 何秋來可知.

48) 農書와 日記類 資料를 이용하여 16세기에서 18세기에 걸친 몇 개의 사례를 추출하고, 해당 지역의 農事曆, 農曆을 복원한 다음 연구를 참조할 수 있다. 염정섭, 2002 『조선시대 농법 발달 연구』, 태학사.

독려하는 것은 勸農의 차원에서 대단히 중요한 의미를 지니고 있었다. 따라서 曆書의 반포를 조선 중앙정부가 시행한 農政策에 포함시켜 이해하는 것이 충분히 가능할 것이다.

중앙정부가 農政策의 일환으로 農事曆의 의미가 있는 官曆을 반포한 것을 農時가 농업생산에서 갖고 있는 중요성을 인정하였기 때문이었다. 農時는 어겨서는 안되는 중요한 수령의 자질 가운데 하나였다. 農時에는 築城과 같은 農民의 노동력을 동원하는 것도 삼가야만 했다.⁵⁰⁾ 17세기 초에 『農家月令』이라는 農書を 지은 高尚顔은 농업기술을 아예 月令 즉 24절기에 맞춰 배열하는 방식을 취하기도 하였다.⁵¹⁾

曆書는 農事曆의 의미뿐만 아니라 占候 즉 기후예측과 관련된 성격을 갖고 있었다. 기후변화에 대한 예측은 계절의 변화에 따라 커다란 흐름을 감지할 수 있고, 또한 대부분 하늘의 움직임을 보고 파악할 수 있었다.⁵²⁾ 그런데 占候 즉 전근대의 기후 예측 방식의 여러가지 유형 가운데, 天體나 自然物 등에 따른 占候 이외에 曆占, 干支占候라는 것이 있었다. 이는 특정한 날짜 또는 특정한 干支를 날씨 변화와 연결시켜 파악하는 것이었다.⁵³⁾ 따라서 曆書에 의존하여 占候하고 농사에 유리한지 불리한지를 살피는 방식이었다고 할 수 있다.

왕실과 고위관료가 사용한 內用三書라는 曆書는 曆註에 上任下라는 것을 기재한 것이었다. 上任下는 그날에 하기에 좋은 일과 안좋은 일을 적어놓은 것이었다고 한다.⁵⁴⁾ 內用三書의 기재 내용은 占候와 실질적으로 같은 의미를 지닌 것이었다. 즉 두 가지 경우 모두 특정한 날짜와 특정한 기후 변화 또는 好不好를 연관시켜 파악하는 것인데, 그 바탕이 되는 것은 바로 曆書였던 것이다.

49) 경기 廣州에 살던 崔世澤은 자신이 살고 있던 지역의 農曆을 간략하게 정리하여 應旨農書에 싣고 있었다(『日省錄』 正祖 23년 4월 28일 丙辰 <27권 711쪽>).

50) 1734년 2월 獻納 趙漢緯는 湖南에서 築城하려는 것은 農時를 빼앗는 것이라고 규정하면서 役事を 정지시켜야 한다고 주장하였다(『英祖實錄』, 권 37, 英祖 10년 2월 20일 丙寅 <42-421>).

51) 閔成基, 1988 『제6장 『農家月令』과 16世紀의 農法』 『朝鮮農業史研究』, 一潮閣.

52) 金蓮玉, 1995 『朝鮮時代 農書を 통해서 본 占候』 『문화역사지리』 7, 73쪽.

53) 金蓮玉, 1995 위의 논문, 78~79쪽.

54) 정성희, 2001, 『藏書閣 소장 曆書에 대한 考察』 『藏書閣』 6, 한국정신문화연구원.

曆書を 占候에 이용하는 것과 같은 맥락에서 1799년에 응지농서를 올린 金致大는 아예 書雲觀에서 星辰의 顯晦를 잘 살펴서 그해에 어떤 작물이 풍년이 들지 예측하여 曆書에 기록하여 民人들이 알려주게 하는 방안을 제시하기도 하였다.⁵⁵⁾ 그리고 『千一錄』을 지은 禹夏永도 날씨 변화의 예측을 『四時纂要』에 수록되어 있는 占候法에 따라야 할 것이라고 지적하고 있었다.⁵⁶⁾ 이상에서 살핀 바와 같이 曆書の 반포는 실제적인 農事曆을 제시한다는 의의와 더불어 占候의 자료를 제공해주는 의미를 갖고 있었다. 따라서 曆書の 반포는 勸農策의 주요한 부분에 해당하는 것이었다.

2. 農形・雨澤의 파악과 정리

1) 各道 農形の 파악

조선후기 農政策의 주요한 구성 부분의 하나는 農形 파악을 통한 농업생산 관리라는 監農의 측면이었다. 중앙정부는 지방 수령, 관찰사를 통하여 農民의 농업생산활동을 감독하였다. 구체적인 방식은 守令과 觀察使가 보고하는 農形狀啓와 雨澤狀啓를 취합하고 정리하는 것이었다. 守令은 農節이 되면 관찰사에게 農形을 보고하고, 비가 내렸을 때 雨澤 상황을 구체적으로 보고하게 되어 있었다. 이러한 보고를 관찰사가 수합하여 道内の 農形과 雨澤으로 정리한 狀啓를 조정에 올리는 보고체계가 설정되어 있었다. 농작물이 자라는 農節은 바로 守令이 각 군현의 農形을 파악하여 중앙에 보고해야 할 시절이었다.⁵⁷⁾

18세기 후반 正祖는 중앙 정부 차원의 監農을 보다 충실하게 수행하고 있었다. 守令→觀察使→政府→國王으로 이어지는 공식적인 보고 체계를 통하여 正祖는 각 지역의 농형을 잘 파악하였다. 그리고 정조대에 이르러 앞서 시행되던 農形 보고 체계를 정리하여 『大典通編』에 수록하고 있었다. 즉 田稅收取 방식이 比摠法으로 이루어지는 상황에서 戶曹에서 比摠하기 위한 근거자

55) 『承政院日記』 1808책, 정조 23년 5월 2일 己未 (95-876다).

56) 禹夏永, 『千一錄』 권8, 農家總覽, 占時候.

57) 『六典條例』 권2, 吏典; 農形雨澤 自夏至後 至立秋前 鱗次出朝報 (〔初次霜降 亦爲頒布〕).

료로 활용하던 것이 바로 諸道の 農形 장계라는 것을 명시하고 있었다.⁵⁸⁾ 조선 팔도 각 地域의 農形을 지방 차원에서 파악하여 대책을 강구하고, 또한 그렇게 파악된 농사 형편을 중앙정부에 보고하였다.

農節에 접어들면 各邑의 守令은 곡물의 播種 與否 특히 水田의 耕種이 제때에 수행되었는지 잘 감독하고 그 결과부터 보고해야 했다. 水田의 耕種 여부는 每朔 各面의 사정을 大數로 보고해야 하는데 특히 芒種을 경계로 삼아 이때까지 播種을 완수하도록 독려할 책무가 부여되어 있었다. 만약 都事가 巡審하여 水田 耕種이 망중 무렵까지 제대로 완수하지 못한 것이 심각할 경우 守令 등에게 처벌이 내려졌다.⁵⁹⁾ 이러한 규정은 肅宗代에 마련된 『勸農節目』에 보이는 것인데, 같은 절목에 芒種시절에 最後로 付種한 者と 芒種을 지나서 처음으로 付種하기 시작하는 者를 처벌하라는 규정까지 삽입되어 있었다. 朝廷에서 규정한 守令이 수행할 監農 임무는 播種 여부를 제대로 파악하는 것이 그치지 않았다. 적당한 穀種을 지정하고 권장하는 것도 포함되어 있었다.⁶⁰⁾

農形 狀啓를 올리는 것은 守令과 監司의 일상적인 업무 수행의 기본적인 임무였다. 農節 기간 동안 守令이 작성하여 觀察使를 거쳐 중앙정부에 보고되는 農形狀啓는 구체적인 농업생산활동의 내용이 담겨져 있었다. 守令은 대략 10일에 한번씩 농형장계를 작성하여 감사에게 올리는 것이 常例였다. 특별히 가뭄이 심하다가 비가 오게되면 당시까지의 農形을 보고하도록 王命이 내려지기도 하였다.⁶¹⁾ 監司는 守令으로부터 받은 농형장계를 하나로 모아 戶曹에 종합보고하였다. 또는 각 군현을 돌아다니면서 확인한 農形을 보고하기도 하

58) 『大典通編』 권2, 戶典, 收稅: 敬差官都事踏驗年分之規 本曹臨時定 或命道臣磨勘則當年八月 本曹參考諸道農形狀 以相當年比摠啓下 觀察使秋審後 分等啓聞.

59) 『度支志』 外篇 권3, 版籍司 田制部一 勸農 節目 肅宗 13년(1687년); 一 各邑 每朔 各面 付種未付種 大數牒報 至於芒種後 都事巡審田野 尤甚陳廢者 守令則或啓罷 或施殿最之罰 監色及該面有司 各別推治.

60) 숙종대에 마련된 『勸農節目』은 糖穀 즉 수수를 수확을 많이 거둘 수 있는 곡물로 평가하고 糖穀을 널리 보급해야 하는 부담을 守令에게 부여하고 있었다(『度支志』 外篇 권3, 版籍司 田制部一 勸農 節目 肅宗 13년).

61) 『正祖實錄』 권40, 정조 18년 7월 壬子 (46-492); 敕曰 夜下別諭 以寓修省一分之思 自朝霏霏 晚乃滂沱 渴望之餘 歡天喜地 同雲四低 可占遠近之均洽 得雨形止之登聞 豈待此諭 而憧憧之極 有此申申 並與雨後農形 後錄列邑狀聞.

였다.⁽⁶²⁾ 이때 각도에서 올라온 농형장계는 다른 장계류와 같이 지역별로 하나의 謄錄으로 묶여져 호조에 보관되었다.

정조대를 비롯한 조선 후기에 국왕은 각지의 農形을 제대로 파악하기 위하여 守令의 보고를 취합한 監司의 狀啓 보고라는 통로 이외에 다른 가능한 방법을 모두 동원하였다. 중앙의 官員이 휴가를 받아 歸鄉하였다가 복귀하였을 때 국왕은 道中에서 살핀 農形을 下問하기도 하였다. 이와 같은 農形 파악의 일상적인 수행은 農政의 일상적인 실행을 의미하는 것이었다.

조선의 정치체제에서 중앙정부의 관원은 수시로 특정한 지역, 또는 연고가 있는 향촌을 찾아보고 歸京하였다. 이때 중앙 관원은 한편으로는 개인적인 이유로 즉 先壟에 祭享을 올리거나, 兩親을 親見하기 위하여 給由를 받아 지방사회를 방문하였다. 또한 다른 한편으로 國王의 지시를 받거나 비변사 등의 공식적인 업무 처리를 위하여 향촌사회를 찾아본 것이기도 하였다. 한편 지방수령도 마찬가지로 개인적인 이유로, 또는 공식적인 이유로 上京하여 서울의 친척, 친구 등을 방문하거나, 중앙관아를 찾아 자신이 牧民官으로 있는 지역의 농사 형편을 전해주곤 하였다.⁽⁶³⁾ 즉 중앙관원과 지방수령은 비공식적으로 중앙정부, 또는 국왕에서 각 지역의 農形을 전달하는 기회를 마련할 수 있었고, 正祖를 비롯한 조선의 국왕은 특히 이러한 기회를 적극적으로 이용하였다.

正祖는 史官을 비롯한 중앙관서의 관원이 지방사회를 돌아보고 歸京하거나, 지방수령이 上京하였을 때⁽⁶⁴⁾ 이들을 불러들여 각 지역의 農形을 묻곤 하였다. 또한 史官이나 宣傳官을 교외에 보내 농형을 살펴보게 하였다.⁽⁶⁵⁾ 정조는 1798년 11월 湖西를 다녀온 史官 李允謙을 불러들여 民情을 下問하였다. 그런데 이윤겸은 당시가 이미 농사를 끝마치고 수확도 종료된 상황이고 收稅를 위한 給災가 시급한 때여서, 실제의 農形을 파악하는 것이 그리 쉬운 일이 아니었음에도 불구하고 農形을 중심으로 民情을 설명하고 있었다.⁽⁶⁶⁾

62) 『正祖實錄』 권35, 정조 16년 8월 辛卯 (46-330); 慶尙道觀察使鄭大容條啓 行部所徑蔚山機張東萊梁山金海等邑災荒狀.

63) 『正祖實錄』 권49, 정조 22년 9월 丁丑 (47-112); 召見嶺湖差員及上京守令 詢問農形民情.

64) 『正祖實錄』 권16, 정조 7년 9월 戊申 (45-394); 召見上京守令 歷詢農形.

65) 『正祖實錄』 권37, 정조 17년 5월 戊申 (46-389); 分遣史官宣傳官于東西南郊 看審農形; 『正祖實錄』 권16, 정조 7년 7월 庚寅 (45-375); 遣史官金健修 察畿邑農形.

정조는 연소한 閣臣을 따로 農形을 파악하는 임무를 부여하여 특정 지역에 내보내기도 하였다. 1799년 5월 가뭄이 극심하여 여러 가지 대책을 수립하고 있을 때 正祖는 檢閱 李存秀에게 始興 安山 등지의 農形을 살피오라는 명령을 내렸다. 5월 29일 李存秀는 書啓를 올려서 자신이 살핀 지역의 農形을 자세히 설명하였다. 주로 가뭄으로 인하여 발생하는 移秧의 지연 문제를 중심으로 자신이 본 바와 老農의 지적을 곁들여 서계를 작성하고 있었다.⁶⁷⁾ 정조는 이와 같이 특정한 인물에게 특정지역의 농형을 살피게 하는 조치를 취하기도 하였다.⁶⁸⁾

특별한 임무를 수행하기 위해서 파견된 暗行御史가 農形을 파악하여 보고하기도 하였다. 1777년 정조는 京畿暗行御史로 차출된 李秉模에게 경기 지역의 농형을 살피고 백성의 폐단을 엄찰하게 하였다.⁶⁹⁾ 또한 慰諭御史가 農形을 파악하여 보고하기도 하였다.⁷⁰⁾ 그리하여 최종적으로 한 해의 농사 결과가 어떠한지 파악하는 데 이르렀다. 1796년의 경우를 보면 이해 8월 호조는 事目災를 약소하게 내려주면서 그 이유로 올해 農形이 풍년이라는 사실을 강조하고 있었다.⁷¹⁾ 위에서 살펴본 바와 같이 守令과 朝官을 동원하여 각 지역의 農事形止 즉 農形을 파악하고, 이를 종합 정리하는 監農策이 일상적으로 수행되고 있었다.

2) 雨澤의 파악과 종합

조선 팔도 각 군현의 守令은 비가 왔을 때 즉시 降雨量을 측정하여 監司에게 보고하였다. 감사는 각 郡縣의 보고와 監營의 降雨量을 종합하고 雨澤狀啓

66) 『承政院日記』 1800책, 正祖 22년 11월 1일 庚申 (95-422다).

67) 『承政院日記』 1809책, 정조 23년 5월 29일 丙戌 (95-964나); 檢閱 李存秀 書啓 臣敬奉聖教 自南郊之青坡石隅 由始興東面馬場川文星洞 西面所下里 至安山之草山 面前坪 所經諸處 農形 遍爲看審.

68) 近侍를 보내어 農形을 살피게 하는 경우도 있었다. 『正祖實錄』 권33, 정조 15년 8월 癸卯 (46-233); 時 水潦跨月 上深憂之 遣近侍 看審農形於沿江之地者相續也.

69) 『正祖實錄』 권3, 정조 1년 6월 乙未 (44-672).

70) 『正祖實錄』 권38, 정조 17년 9월 乙巳 (46-410).

71) 『正祖實錄』 권45, 정조 20년 8월 乙酉 (46-667); 是歲熟 戶曹以今年農形 各穀均熟 諸路同然 給災一款 並不舉論.

를 작성하여 중앙에 보고하였다. 雨澤狀啓에 기재되는 내용은 비가 오기 시작한 시간, 그친 시간, 내린 기간, 降雨量 등이었다. 降雨量을 측정하는 방법은 기본적으로 測雨器를 이용하는 것이었다. 農形 보고와 마찬가지로 雨澤 보고도 各郡縣의 守令이 各面 任掌의 보고를 취합하여 정리한 것을 상부에 아뢰는 것이었다.

世宗代에 제작된 측우기는 길이가 1尺 5寸이고 圓徑이 7寸인 원통형의 銅器였다.⁷²⁾ 測雨器는 세종 재위 당시 世子 자리에 있던 文宗의 고안으로 제작된 것이었다. 측우기는 기본적으로 雨量을 재기 위한 도구로서 만들어졌다.⁷³⁾ 측우기를 통해서 降雨量을 객관적으로 측정하는 방식은 조선후기에도 그대로 통용되었다. 1770년(영조 46)에 영조는 측우기의 모양과 제작 방식을 전국의 郡縣에 내려보내 각지에서 새롭게 자체 제작하게 하였다.

조정에서는 觀象監이 관장하여 昌德宮에 설치한 측우기에서 降雨量을 周尺으로 分寸까지 재어 파악하였다. 測雨器의 크기 자체도 周尺으로 규정되어 있었고, 降雨量도 周尺으로 측정하였다.⁷⁴⁾ 정조는 1780년에 측우기로 水深을 측량하는 세칙을 정하기도 하였다. 정조는 하루에 측우기로 수심을 측량하는 횟수를 3회로 정하고, 水深의 分寸도 성심껏 재도록 당부하였다.⁷⁵⁾ 이에 따르면 昧爽부터 午初三刻까지, 午正初刻부터 人定까지, 人定부터 翌日昧爽까지 등 하루를 3분하여 雨量을 측정하게 하였다. 그런데 이는 하루종일 비가 내릴 때의 경우이고, 몇 시간 정도 내린 비의 양을 보고할 때에는 언제부터 언제까지라고 시간을 한정하였고, 또한 하루 이상 지속된 강우의 경우에도 비가 내리기 시작한 시각과 그친 시각을 특정하였다.

중앙에서 측정한 降雨量은 그때 그때 측우기로 재어두었지만, 1년의 전체 降雨量도 집계하여 정리해 두고 있었다. 정조가 1799년 5월 가뭄이 든 시기에 1791년 이후 1798년까지 연간 총강우량을 언급하고 있는데, 이는 年間 降雨量

72) 전상운, 2000 『한국과학사』, 사이언스북스.

73) 李泰鎮, 1989, 『朝鮮儒敎社會史論』, 知識産業社, 64~66쪽.

74) 『度支志』 外篇 권3, 版籍司 田制部一 測雨器事實.

75) 『正祖實錄』 권32, 정조 15년 4월 丁卯 (46-217); 敕曰 測雨器水深書入也 分寸每相左 時限亦不一 此後自昧爽至午初三刻 午正初刻至人定 自人定至翌日昧爽以前 分三次書入...(중략)...觀象監官員 臥積仕日 無義莫甚 甚至望雨得雨也 水深分寸 不能誠心計量 此皆提調不能檢飭而然 提調推考 後復慢忽.

에 대한 집계를 축적하고 있었기 때문에 가능한 것이었다. 이때 正祖의 언급에 따르면 작년 같은 달에 尺餘에 달하던 雨澤이 今年 이번달에는 2寸에 불과할 정도로 가뭄이 극심하게 발생한 시점이었다. 정조는 이렇게 가뭄이 든 상황을 국왕 자신의 잘못 때문이라고 자책하고 있었다.⁷⁶⁾

정조가 1798년 이전 數年에 걸친 雨澤의 상황, 즉 年間降雨量 수치로 제시한 것은 周尺으로 기록된 것이었다. 周尺 1尺을 현재 사용하는 cm로 환산하면 20.8cm 내외로 추정할⁷⁷⁾ 수 있기 때문에 周尺으로 측정된 降雨量을 mm 단위로 환산한 것을 제시하면 다음의 표와 같다.⁷⁸⁾

<표 1> 1791년~1798년 降雨量 내역(출전 : 『承政院日記』 정조 23년 5월 22일 기묘)

연도(干支)	측우기 수치(周尺)	강우량(mm)	비고
1791년(辛亥, 정조 15)	8尺 5寸 9分	1786.72	
1792년(壬子, 정조 16)	7尺 2寸 9分	1516.82	『日省錄』 7尺 1寸 9分
1793년(癸丑, 정조 17)	4尺 4寸 9分	933.92	
1794년(甲寅, 정조 18)	5尺 8寸	1206.4	
1795년(乙卯, 정조 19)	4尺 2寸 4分	881.92	
1796년(丙辰, 정조 20)	6尺 8寸 5分	1424.8	
1797년(丁巳, 정조 21)	4尺 5寸 6分	948.48	
1798년(戊午, 정조 22)	5尺 5寸 6分	1156.48	
8년간 평균 연간강우량	-	1231.94	

1791년부터 1798년까지 8년 동안 年間 降雨量의 추이를 보면 평균이 1,231mm였다. 최대 연간 강우량은 1791년의 1,786mm이고, 최소 연간 강우량을 기록한 것은 1795년의 881mm였다. 8년 중에서 雨澤으로 볼 때 평균 연간 강우량 이상의 강우량을 기록한 해는 4년이고, 3년은 확실하게 가뭄이 든 해이며, 나머지 1년은 보통보다 약간 낮은 강우량을 기록한 해로 파악할 수 있다.

76) 『承政院日記』 1809책, 정조 23년 5월 22일 己卯 (95-935가).

77) 朴興秀, 1994 『세종조의 도량형 통일』 『한국사 24-조선초기의 경제구조』, 국사편찬위원회.

78) 『承政院日記』 1809책, 정조 23년 5월 22일 기묘 (95-935가). 正祖가 辛亥年(1791년) 이후 기록해둔 降雨量 집계이다.

降雨量の 파악은 기본적으로 測雨器로 漚 水深 수치를 이용하였지만, 실제의 농업생산 현장이나 지방 군현 등에서는 관행적인 降雨量 파악방식을 並用하고 있었다.⁷⁹⁾ 관행적인 降雨量 파악 방식은 쟁기와 호미의 날의 크기를 기준으로 비가 땅에 스며든 부분의 깊이를 재는 것이었다. 이를테면 호미 날 하나가 들어가는 깊이까지 비가 스며들었으면 강우량을 ‘一鋤’라고 표현하고, 쟁기 날 하나면 ‘一犁’ 등으로 표현하는 방식이었다. 이러한 관행적인 강우량 측정 방식은 지방 守令들이 중앙에 보고하거나, 또는 중앙 관리들이 국왕에게 보고할 때 강우량을 뜻하는 수치로 사용되고 있었다. 아예 測雨器로 漚 강우량과 犁鋤로 파악한 강우량을 병행하여 사용하기도 하였다.

호미와 쟁기를 이용한 강우량 측정 방식은 정조의 敎書에서도 찾아볼 수 있다.⁸⁰⁾ 또한 1799년 5월 17일 내린 비를 측정하던 방식을 하나의 사례로 찾아볼 수 있다. 당시 祈雨祭를 실시하기 위해 준비를 진행하던 시기에 卯時부터 申時까지 비가 뿌렸는데 이때 측우기로 漚 水深은 8分이었다.⁸¹⁾ 이 정도의 강우량은 가뭄에 상당한 해갈을 주었지만 아직 미흡한 것으로 평가되고 있었다. 그런데 測雨器 水深 8分은 하루 뒤인 5월 18일 檢校 提學 鄭民始가 언급한 바에 따르면 ‘鋤許’라는 표현에 해당할 정도의 강우량이었다.⁸²⁾

鄭民始는 비가 내린 양을 형용하는 데 있어서 절대적인 측우기의 수치를 사용하지 않고 있었다. 즉 앞서 승정원일기 5월 17일에 기록되어 있는 측우기의 절대적인 비의 양에 대한 수치표현 대신 호미를 이용하는 측정방법을 사용하고 있었다. 또한 1799년 황해도 관찰사가 올린 우택 장계에도 鋤犁를 이용한 降雨量을 기록하고 있었다.⁸³⁾

79) 『江都啓錄』 乾隆16년(1751년) 4월 16일. 이날 올린 雨澤 보고를 보면 4월 6일 7일에 내린 비는 겨우 ‘溫塵’ 즉 먼지를 적실 정도에 그쳤다고 우량을 기록하였고, 24일 오시부터 내려서 혹은 쏟아붓다가 혹은 흩뿌려 25일 묘시에 그친 비는 ‘一犁許’였다고 기록하였다.

80) 『正祖實錄』 권13, 정조 6년 6월 癸酉 (45-312); 雨 禮曹請還御正殿復膳復樂 不許 敎曰 才得鋤犁 猶斲滂沛 顯若之思 豈間於躬禱之時也.

81) 『承政院日記』 1809책, 정조 23년 5월 17일 甲戌 (95-928가).

82) 『承政院日記』 1809책, 정조 23년 5월 18일 乙亥 (95-929나). 경기 監司 李在學도 雨澤狀啓에서 강우량을 鋤許라고 표현하면서 보고하고 있었다.

83) 『正祖實錄』 권51, 정조 23년 5월 丙寅 (47-185); 今觀海西狀聞 初三之雨 道內什三官 得犁許九邑 鋤餘十二邑 溫塵二邑云.

이상에서 살핀 바와 같이 18세기 후반 정조대에 중앙정부는 各道 各邑의 農形과 雨澤 현황을 파악하고 종합하여 정리하고 있었다. 이러한 체제는 본래 농사 감독 즉 監農의 의의를 지닌 것이었지만, 또한 한해 농사의 作況을 판단하는 정보를 제공하는 것이기도 하였다.

3. 災害 대책과 荒政의 시행

1) 災害의 발생과 대책

조선시대뿐만 아니라 전근대사회에서 발생한 災害 가운데 民에게 직접적이고 광범위한 피해를 준 것은 水災와 旱災였다. 다른 자연재해도 부분적으로 치명적인 피해를 가져다 주곤 하였다.⁸⁴⁾ 특히 수재와 한재는 당시 농업생산에 직접적인 피해를 주었기 때문에 정부에서도 그 대책에 많은 관심과 주의를 기울였다.⁸⁵⁾

자연재해는 예고없이 찾아오는 것이었지만, 대개의 경우 봄철에서 여름으로 이어지는 가뭄, 장마기간 전후로 빈번하게 발생하는 여름과 가을의 홍수, 철없이 찾아오는 우박, 그리고 서늘함을 더해주는 서리 등이 계절마다 불청객처럼 등장하였다. 게다가 시도 때도 없이 폭풍이 불어 곡물을 날려보내기도 하였다.⁸⁶⁾ 극심한 자연재해로 田畠이 쓸대밭으로 변해버리면 봄철부터 땀흘린 농부의 가을은 잿빛 하늘 그것일 따름이었다.⁸⁷⁾

조정은 자연 재해가 발생하게 되면 또는 자연 재해가 발생할 조짐이 있으면 여러 가지 의식을 거행하여 이를 막아보려고 하였다. 가뭄이 들었을 때 祈雨祭를 드리고, 비가 계속 내릴 때 祈晴祭를 설행하거나, 벌레 피해를 이겨내

84) 자연재해에 동반하는 凶荒과 饑饉에 주목하여 그에 대한 朝鮮의 대책을 처음 체계적으로 살핀 연구자는 崔益翰(1947 『朝鮮社會政策史』, 博文出版社)인데, 다만 社會政策의 차원으로 접근한 것이라는 점에서 아쉬움이 있다.

85) 李相培, 2000 『18~19세기 自然災害와 그 對策에 관한 研究』, 『국사관논총』 89.

86) 황해도 長湍 지역에 우박이 내리고, 開城에 폭풍과 천둥이 발생하기도 하였다(『肅宗實錄』 권1, 숙종 즉위년 8월 丙辰 <38-208>).

87) 서리와 우박 피해를 연이어 받은 平安道 安州의 한 농민이 목매어 죽은 사건이 중앙에 보고되기도 하였다(『肅宗實錄』 권1, 숙종 즉위년 9월 癸酉 <38-209>).

기 위한 酺祭를 드리기도 하였다.⁸⁸⁾ 이러한 救災의식의 실행은 점차 정형성을 띠어 가고 있었다. 祈雨祭의 경우 비가 내리지 한달여가 지나도록 다시 내리지 않는 가뭄이 들거나 夏至가 지났을 때에도 적당한 雨量을 확보하지 못하였을 때 실행을 시작하였다. 肅宗代에 이르면 총 12차례의 祈雨祭를 드리는 定式이 마련되었다.⁸⁹⁾

자연재해 가운데 가뭄은 늘상 찾아오는 재해였다. 봄철뿐만 아니라, 여름, 가을, 겨울 사철마다 가뭄이 찾아올 수 있었다. 초여름에 가뭄이 들면 특히 커다란 피해를 안겨주었다. 논바닥이 거북 등처럼 갈라지고, 곡식이 누렇게 타 들어가면 어찌할 수가 없었다.

가뭄이 찾아오면 마을에서, 郡縣에서, 朝廷에서 祈雨祭를 드리는 것이 일상사였다. 하지만 기우제는 가뭄을 근원적으로 해소할 수 없는, 대책이 될 수 없는 대책일 뿐이었다. 祈雨祭를 드린다고 해서 비가 온다고 확신하지 못하는 것은 너무나도 당연한 일이었다. 가뭄을 해소하기 위해서는 보다 많은 堤堰이나 洑와 같은 수리시설을 축조하는 것이 요구되었지만, 가뭄이 계속되면 계곡을 막아 설치한 제언도 바닥을 드러낼 수밖에 없었다.

가뭄이 찾아오기 이전에 미리 堤堰 등 수리시설을 갖추어 놓는 것 이외에 가뭄을 이겨낼 수 있는 대책을 실상 祈雨 뿐이었다고 할 수 있다. 따라서 祈雨하는 祭祀 즉 祈雨祭는 중요한 의식이었고, 가뭄을 극복하기 위해서 祈雨祭는 정성껏 모셔야 하였다. 가뭄의 조짐이 있을 때부터 기우제의 실행, 술·담배 금지 등에 대해서 조심하도록 당부하였다. 그럼에도 불구하고 가뭄이 들면 다른 국왕과 마찬가지로 正祖도 자신의 잘못으로 가뭄이 들었다는 자책을 하기 마련이었다.⁹⁰⁾

조정에서 주관하는 기우제는 漢城府 주변의 山川을 중심으로 차례마다 실행하는 곳이 정해져 있었다. 1777년에 찾아온 가뭄에 호응하여 올린 祈雨祭를 살펴볼 수 있는데, 1차로 三角山, 木覓山, 漢江에 기우제를 지냈고, 6월 7일(辛

88) 『太宗實錄』 권16, 태종 8년 7월 癸亥 (1-446).

89) 崔鍾成, 1998 『國行 무당 祈雨祭의 歷史的 研究』, 『震檀學報』 86, 49~72쪽.

90) 1777년 기우제 祭文 잘못 지은 知製敎를 推考하였는데, 그 사유는 祈雨祭 祝文에 임금 자신을 책하고 자신에게 죄를 돌리는 말이 없었기 때문이었다(『正祖實錄』 권3, 정조 1년 4월 己未 <44-663>).

丑) 밤에 비가 3촌 7푼 가량 내리면서 기우제를 드디어 정지할 때까지 적어도 7차례 이상 설행되었다.⁹¹⁾

農民의 희망을 완전히 꺾어버리는 자연재해는 바로 가뭄보다는 水災 즉 홍수였다. 1777년(정조 1)에 발생한 水災만 보더라도 關東,⁹²⁾ 경상도 晉州 등 수십 고을,⁹³⁾ 關北 安邊 등 여러 고을⁹⁴⁾ 등 여러 곳이었다. 홍수가 나서 田土에서 자라고 있는 곡식이 완전히 물에 쓸려 내려가거나, 아니면 물가의 農土가 곡식과 함께 떠내려가는 浦落, 田土의 곡식을 물이 담고 내려온 土砂로 뒤덮여 버리는 覆沙, 아예 전토 자체가 물길로 변해버리는 成川 등은 전혀 남은 곡식을 기대할 수 없는 커다란 재해였다. 국가에서 공식적인 재해의 명목을 지정하였을 때 成川, 浦落 등을 주된 것으로 지목한 것도 이러한 사정 때문이었다.

당시 사람들은 홍수로 발생하는 浦落과 泥生을 어쩔 수 없는 자연적인 현상으로 받아들이고 있었다. 1798년 12월 林川 郡守 尹持範은 浦落과 泥生을 天地 江河가 자연적으로 成就한 것으로 받아들이면서 두가지를 연관시켜 파악하고 있었다. 당시의 사람들은 浦落과 泥生을 상호 보완적인 자연현상으로 간주하고 있었다. 따라서 泥生으로 인하여 새롭게 생긴 경작지를 地域民이 공동으로 이용해야 마땅한 것이었고, 한 사람이 사사롭게 이러한 泥生處를 독차지해서는 안 되는 것이었다.⁹⁵⁾

가뭄과 홍수 이외에도 곡식을 갇아먹는 벌레의 피해, 산을 넘어오는 건조한 바람의 피해, 너무 일찍 내리거나, 너무 늦게까지 내려서 곡식의 온전한 성장을 방해하는 서리의 피해 등 농민이 농업생산을 수행하는 데 지장을 초래하는 자연재해는 많고도 많았다. 농민의 삶의 고단함은 자연조건이 우선적으로 마련해주고 있었다.

자연재해로 농사를 망치게 되었을 때 메밀과 같은 작물을 대신 파종하는

91) 『正祖實錄』 권3, 정조 1년 4월 辛酉 (44-663); 같은 책, 6월 辛丑 (44-673).

92) 『正祖實錄』 권3, 정조 1년 9월 戊辰 (44-693); 같은 책, 10월 乙巳 (44-697).

93) 『正祖實錄』 권3, 정조 1년 9월 丙子 (44-694).

94) 『正祖實錄』 권3, 정조 1년 9월 丙戌 (44-695).

95) 『承政院日記』 1801책, 정조 22년 12월 7일 丙申 (95-514가) 林川 郡守 尹志範

代播라는 방식의 대응이 장려되었다. 메밀(蕎麥)은 다른 밭작물보다 성장기간이 월등 짧아서 7월 중순에 파종하더라도 수확을 거둘 수 있었다.⁹⁶⁾ 메밀과 같이 흉년이 눈앞에 닥쳤을 때 이를 구하기 위해 파종하는 작물을 救荒作物이라고 하였다.⁹⁷⁾

18세기 후반이 되면 구황작물의 하나로 甘藷 즉 고구마를 파종하여 경작하기도 하였다.⁹⁸⁾ 甘藷 경작은 1763년 일본에 통신사 正使로 건너간 趙曦 등이 種子를 구해 가지고 온 것에서 비롯된 것이었다.⁹⁹⁾ 이렇게 구한 종자를 李匡呂, 姜必履 등이 취득하여 재배법을 정리하고 國中에 전파시켰다.¹⁰⁰⁾

18세기 후반 정조 재위 당시 甘藷를 심어서 救荒 효과를 거두어야 한다는 논의가 일어났다.¹⁰¹⁾ 1794년 호남 慰諭使로 파견되었던 徐榮輔는 別單을 올려 지금 沿海 諸邑에서 심고 있는 甘藷 耕作을 확대해야 한다는 대책을 내놓고 있었다.¹⁰²⁾ 應旨農書를 올린 尙州 幼學 李齊華는 甘藷가 救荒에 적합한 작물이라는 주장을 펴고 있었다. 그는 甘藷가 中國과 일본에서 광범위하게 지천으로 재배되고 있는 현실에 근거하여 甘藷를 諸道에 널리 보급하여 곡물의 부족한 부분을 보충하고, 務農하는 데에도 일조할 수 있도록 해야 한다고 주장하였다.¹⁰³⁾ 또한 甘藷의 種을 널리 我國의 諸道에 보급하면 救荒에 효과가 있고 務農하는 데 도움이 될 것이라고 주장하였다.

96) 『憲宗實錄』 권5, 헌종 4년 6월 己卯 (48-458); 大司憲 徐有渠 疏略曰...(중략)...昔在正廟戊午(1798年) 插秧愆期 朝令代播蕎麥 臣時守淳昌郡 勸相其役.

97) 벼농사를 망쳤을 때 蕎麥(메밀) 代播를 지시하거나 권유하는 등의 기록은 조선 시대에 편찬된 農書들과 『朝鮮王朝實錄』에서 무수히 찾을 수 있다.

98) 甘藷가 朝鮮에 도입되어 전파되고 耕作法이 정리되는 과정에 대해서는 다음 논문을 참고할 수 있다. 吳壽京, 1995 『朝鮮後期 利用厚生學的 展開와 『甘藷譜』의 編纂』, 『安東文化』, 16집 안동대학교 안동문화연구소; 篠田統, 1967 『種藷譜と朝鮮の甘藷』, 『조선학보』 44 조선학회; 孫晋泰, 1941 『甘藷전파고』, 『진단학보』 13.

99) 趙曦, 『海槎日記』 권5, 甲申年(1764년) 6월 18일 戊戌(『國譯 海行摠載』 VII, 민족문화추진회, 311~312쪽).

100) 徐有渠, 『種藷譜』 麗藻第十四, 『李參奉贈姜生詩』 附記; 藷種之傳於國中 始此即乙酉(1765년 영조 41)歲也.

101) 『正祖實錄』 권48, 정조 22년 6월 丁酉 (47-89).

102) 『正祖實錄』 권41, 정조 18년 12월 戊寅 (46-534).

103) 『承政院日記』 1807책, 正祖 23년 4월 9일 정유 (95-822다) 尙州 幼學 李齊華 上疏, 『승정원일기』와 달리 『日省錄』에는 “甘藷의 種은 救荒에 가장 알맞으니 諸道에 廣布하면 실로 補穀하는 一助일 것이다”로 되어 있을 뿐이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 災害가 발생하면 이를 이겨내기 위한 노력을 기울여보았지만, 대체로 여러 가지 救災 의식을 거행하는 것이었고, 그 대책의 끝머리는 救荒作物의 경작으로 마무리되고 있었다.

2) 荒政의 시행

정조대에 추진된 農政策의 또다른 측면은 이른바 荒政 또는 灾政이라고 불린 것이었다. 농업생산이 재해로 말미암아 부실하게 되어, 흉년이 들게 되었을 때 조선의 중앙정부는 荒政策을 실행하였다. 荒政이란 어느 한해의 농업생산이 가뭄과 홍수 등의 災害로 말미암아 소기의 성과를 거두지 못하게 되었을 때, 災害를 최소화하려는 노력을 기울이고, 재해를 입은 農地를 파악하여 賦稅를 줄여주며, 농민이 회생할 수 있는 대책을 수립하여 추진하는 정책적인 과정을 가리키는 것이었다.

『周禮』를 살펴보면 荒政에 대해 12가지의 시행하는 것이 마땅한 조목을 설정해두고 있었다. 그런데 『磻溪隨錄』을 지은 柳馨遠에 따르면 『周禮』의 荒政十二 중에 큰 버리, 즉 大綱에 해당하는 것은 散利와 薄征 두 가지였다. 유형원은 이미 창고에 보관되어 있는 公財를 푸는 것(散利)과 민이 내야하지만 아직 거두지 않은 租를 덜어주는 것(薄征)이 荒政의 요체라고 파악하였던 것이다.¹⁰⁴⁾ 다시 말해서 公穀을 민간에 나누어주어 먹을 것을 보태주고, 賦稅를 蠲減하여 민의 부담을 덜어주는 것이 황정의 요체였다. 薄征은 正祖도 황정의 중요한 방책으로 강조하던 바였다. 1782년 京畿民人에게 내린 綸音에 그러한 내용이 보인다.¹⁰⁵⁾ 또한 荒政의 주요 시책의 하나로 창고를 열어 賑貸하는 것을 빼놓을 수 없었다.¹⁰⁶⁾

104) 柳馨遠, 『磻溪隨錄』 권3, 田制後錄 上 (영인본 80쪽); 周禮荒政十二 首言散利薄征 散公財之已藏 薄民租之未輸 此荒政之大綱也. 참고로 荒政十二는 散利, 薄征, 緩刑, 弛力, 舍禁, 去幾, 省禮, 殺哀, 蕃樂, 多昏, 索鬼神, 除盜賊 등이다.

105) 『正祖實錄』 권14, 정조 6년 8월 丁丑 (45-324); 下綸音于京畿民人曰 嗟爾畿甸民人 明聽予心腹之諭 予嘗觀周禮十二荒政 薄征居第二 薄征之要 莫先於蠲稅與減糴也.

106) 『萬機要覽』 財用編 五, 荒政; 『正祖實錄』 권33, 정조 15년 12월 己巳 (46-271); 平安道觀察使 洪良浩...荒政則分遣編裨 劃給穀物馳啓.

조선시대에 흉년이 닥쳤을 때 賦稅를 견감하고, 賑恤을 수행하는 것은 바로 이러한 荒政의 요체를 실행하는 것이었다.¹⁰⁷⁾ 그리하여 民을 구해내는 것이 최종적인 목표였다. 凶年이 들면 조정에서는 荒政으로 시행해야 할 대책들이 대략 마련되어 있었다. 正祖는 선대에 荒政을 수행할 때 어떠한 대책들을 마련하여 시행하였는지 謄錄을 고찰하여 조사하게 하였다. 구체적으로 영조 50년의 謄錄에서 황정에 관련된 시책을 考出하고, 또한 肅宗代와 列朝의 등록에서도 考出하며, 여기에 자신의 재위 시기를 포함시켜 이른바 『十二荒政年表』라는 책을 편찬하게 하였다.¹⁰⁸⁾

조정에서 荒政을 시행하는 목표는 바로 民의 再生이었고, 또한 飢民을 회복시키는 것이었다.¹⁰⁹⁾ 따라서 왕실은 荒政의 일환으로 節用에 힘써 모범을 보일 필요가 있었다. 앞서 가뭄 등의 재해가 발생하였을 때 減膳 등으로 恐懼修省의 자세를 보인 것의 연장선상에 있는 조치였다. 신하들도 이러한 입장을 내비치곤 하였다.¹¹⁰⁾

황정 가운데 먼저 여러 가지 賦稅 등을 分數로 견감하는 것이 시행되었다.¹¹¹⁾ 이때 세금의 減免 뿐만 아니라 還穀으로 분급하였던 것에 대해서도 蕩減이나 停捧이 시행되었다.¹¹²⁾ 給災를 포함한 賦稅 蠲減은 災實分等에 따라 실제 실행하는 분량이 조절되었다.¹¹³⁾

107) 鄭亨芝는 租稅蠲減策과 救濟穀의 有償支給 및 無償支給을 하나로 묶어 賑恤政策이라고 하였는데, 이것이 실은 柳馨遠이 정리한 荒政의 두 차원 즉 薄征과 散利를 가리킨다는 점에서 賑恤의 범주를 과도하게 설정한 것이 아닌가 생각된다. 鄭亨芝, 1993 『朝鮮後期 賑恤政策 研究 : 18世紀를 중심으로』 梨花女大 大學院 사학과 박사학위논문.

108) 『正祖實錄』 권41, 정조 18년 10월 戊寅 (46-516).

109) 『正祖實錄』 권5, 정조 2년 2월 乙卯 (45-13).

110) 司直 愼基慶이 올린 時務策의 첫 머리에 올린 방안이 바로 節用이었다. 『正祖實錄』 권33, 정조 15년 9월 辛卯 (46-243); 司直愼基慶上疏曰 荒政之大者 莫過於節用而省費 損上而益下.

111) 『正祖實錄』 권22, 정조 10년 9월 壬辰 (45-596); 敕曰 今年湖南災荒 實爲諸道之最...(중략)...當年餉糴及軍保奴貢 定其分數停退.

112) 『正祖實錄』 권14, 정조 6년 8월 丁丑 (45-324).

113) 鄭善男, 1990 『18-19세기 田結稅의 收取제도와 그 운영』 『韓國史論』 22 서울대 국사학과 ; 李哲成, 1991 『肅宗末葉 庚子量田의 실태와 역사적 성격-比總制로의 변화』 『史叢』 39.

농사를 마친 다음 한해의 농사 작황을 전반적으로 평가하여 매기는 災實分等은 3等으로 나누어 尤甚, 之次, 稍實이라는 세 가지로 산정하여 것이 일반적이었다. 各道の 災實分等은 각도의 관찰사가 올린 災結과 實結에 대한 分等狀(啓)을 토대로 산정되었다.¹¹⁴⁾ 이를 토대로 給災, 救荒 등 荒政의 제반 조목을 차질없이 진행할 수 있었다. 1777년 8월에 執義 任觀周은 荒政의 가장 중요한 일이 分等 즉 災實分等이라고 지적하였다.¹¹⁵⁾ 각군의 災實分等이 실상과 어긋나면 연쇄적으로 賦稅 蠲減 등이 잘못 처리될 수밖에 없었던 것이다.

給災를 위해 戶曹는 그해의 풍흉을 감안하여 각도에 年分事目を 내려보냈다.¹¹⁶⁾ 이때 정조는 道臣들에게 災結을 나누어주는 分俵를 정확히 하고 백성이 실해를 받을 수 있게 하도록 지시하였다. 農事의 豊凶에 따라서 災結을 허락해야 한다고 강조하기도 하였다.¹¹⁷⁾ 戶曹는 農節의 전기간에 걸친 農形 파악에 의거하여 각지역의 농사 형편을 比摠해서 事目災를 頒布하였다. 이때 각지역의 給災結數와 給災의 대상이 되는 灾名이라는 것을 덧붙여 내려보냈다.

移秧을 실시하지 못한 ‘未移’, 늦은 시기에 이앙을 실시한 ‘晚移’, 애초에 파종조차 하지 못한 ‘初不付種’ 등이 대개의 경우 事目灾의 灾名에 포함되었다. 그리고, 그때 그때마다 치열하게 발생하였던 蟲災가 있거나, 가뭄이나 홍수의 피해가 심각한 경우에는 이것도 ‘蟲損’, ‘川反’, ‘覆沙’ 등의 명칭으로 灾名에 포함되었다.¹¹⁸⁾

대개의 경우 戶曹가 내려준 災結 액수는 실제의 피해정도에 비해서 극히 미약한 수준의 것이었다. 따라서 감사와 수령은 호조에서 내려준 급제 결수에 반발하여 結數의 추가를 요청하였고, 또한 호조는 이러한 감사와 수령의 추가요청을 미리 감안하여 급제결수를 야박하게 내려보내는 경향이 있었다. 監司와 守令이 급제결수의 추가요청, 加請을 하게 되면 여러 가지 사정을 감안하여 호조에서는 일정한 급제결수를 더해주기 마련이었다.

114) 『肅宗實錄』 권60, 숙종 43년 9월 辛未 (40-676).

115) 『正祖實錄』 권4, 정조 1년 8월 癸卯 (44-685); 執義任觀周 上疏討逆...(중략)...道臣荒政 莫大於分等.

116) 『續大典』 권2, 戶典 收稅; 每歲本曹視年之凶 頒年分事目于各道 遇災年則頒災名全傷初不付種之類 雖豐年 亦給災 事目外擅給灾名者 敬差官都事先罷後拿.

117) 『正祖實錄』 권2, 정조 즉위년 8월 戊午 (44-616).

118) 『正祖實錄』 권3, 정조 1년 8월 壬子 (44-691).

荒政의 또 다른 중요한 조치로서 흉년이 발생하였을 때 국가는 농민들이 생활기반을 잃지 않도록 보조하는 각종 賑恤策을 마련하여 시행하였다.¹¹⁹⁾ 조선왕조에서 설행한 賑恤의 본질적인 성격은 民의 재생산을 일정한 한도 내에서 보장하는 것이었다. 民의 대다수인 農民이 農業의 재생산을 가능하게 하는 과업이 바로 賑恤이었던 것이다. 1777년 1월 정조가 당시 전년의 흉년으로 진흙에 박차를 가하고 있던 함경도와 강원도의 道臣 그리고 北道의 監賑御史에게 下諭한 내용에 이러한 진흙의 본질적인 성격을 보여주는 언급이 들어 있다. 바로 “種子와 糧食이 떨어진 자와 農牛를 갖추지 못한 자를 區劃하여 勸分하게 해서 농사의 시기를 놓쳐 다음해에 걱정을 끼치게 하는 일이 없게 하라”는¹²⁰⁾ 정조의 지시에 보이는 種糧 분급, 農牛 구획 등의 강조는 진흙책이 농사의 연속성, 농민의 재생산을 가능하게 하려는 것이었음을 잘 보여주고 있다.

조정에서 실행한 진흙책 가운데 가장 대표적인 것이 還穀이었다.¹²¹⁾ 還穀은 바로 봄철의 饑饉을 해소시키기 위한 것이었다. 따라서 正月부터 시행하는 것이 원칙이었다. 하지만 극심한 흉년이 들었을 때에는 12월, 나아가 11월부터 시행하기도 하였다. 또한 국가는 지방수령을 통하여 부유한 農民, 田主로 하여금 곡식을 염출하게 하고, 이렇게 모은 곡식을 먹을 것이 없는 農民에게 나누어주는 방편을 마련하여 시행하였는데 이를 勸分이라고 불렀다.¹²²⁾ 본래 守令이 賑資穀 마련을 청탁하여 民間에 勸分하는 것은 엄하게 금지되어 있었다.¹²³⁾ 다만 守令이 公穀이 아닌 私穀을 염출하여 賑資에 보탬 경우 그 액수에 따라 論賞이 뒤따랐다.¹²⁴⁾ 따라서 외형상 願納의 형태를 띤 勸分을 늘상 일어나고 있었다. 富民들은 강제적인 요청을 마지못해 수용하면서도 자발적으

119) 正祖代 荒政의 전체적인 양상을 賑恤政策의 차원으로 접근한 다음 연구를 참고할 수 있다. 정형지, 2001 『정조대의 진흙정책』, 『正祖思想研究』 4, 正祖思想研究會.

120) 『正祖實錄』 권3, 정조 1년 1월 己巳 (44-645).

121) 梁晋碩, 1999 1999 『17-18세기 還穀制度의 운영과 機能 변화』, 서울대 대학원 국사학과 박사학위논문, 9~41쪽.

122) 鄭亨芝, 1993 『朝鮮後期 賑資調達策』, 『이화사학연구』 20, 21 합집, 이화사학연구소.

123) 『續大典』 권2, 戶典, 備荒; 以備穀勸分民間者嚴禁.

124) 『續大典』 권2, 戶典, 備荒; 私賑創民濟活多者 出私穀補官賑者 隨其多少 論賞有差.

로 곡물을 내는 척하는 형편이었다.¹²⁵⁾

還穀은 영조대 후반 이후에 賦稅의 성격을 강하게 띠게 되면서 貧農, 小農의 재생산을 助力해주는 의미가 점차 희석화되어가고 있었다.¹²⁶⁾ 그런데 還穀의 성격이 점차 부세적인 것으로 변화해가고 있었지만, 農民에게 種子를 제공하고 나아가 農糧까지 마련해주는 환곡의 기능 자체가 붕괴된 것은 아니었다. 다만 18세기 후반으로 진전되면서 환곡의 폐단이 환곡의 부세화 경향과 중첩되면서 보다 강도높게 農民을 압박하였던 것이다.

還穀을 관리하고 운용하면서 分給과 收捧을 담당하였던 주체는 바로 감사와 수령이었고,¹²⁷⁾ 실무적인 일은 胥吏들이 담당하였다. 따라서 환곡의 收捧을 덜어주는 시혜를 시행할 때에도 이들의 철저한 봉행이 요구되었다. 1782년 正祖가 京畿民人에게 내린 綸音을 보면 蠲稅와 停糶의 시행이 제대로 이루어지기 위해서는 守令과 道伯이 제구실을 해야 한다고 강조하였다.¹²⁸⁾ 빈궁한 백성들이 아니라 土豪들만 停糶의 혜택을 입어서는 안되는데, 이때 수령이나 감사의 역할이 중요한 것이었다.

還穀의 운영과정에 나타나는 여러 가지 문란상은 환곡의 賦稅化 진전과 맞물리면서 還穀의 荒政上의 의의를 많이 저해하였지만, 그럼에도 불구하고 국가적인 차원에서 農政策의 일환으로 수행하였던 荒政策 자체를 무의미한 것으로 만든 것은 아니었다.¹²⁹⁾ 국왕과 조선 정부는 還穀의 문란상과는 별개로 守令과 監司를 독려하면서 農形을 구체적으로 파악하고, 給災를 제대로 추진하기 위해 노력을 기울이면서 荒政의 수행을 밀고 나갔다. 正祖도 還穀으로 내어준 것을 제대로 받아서 원래의 액수를 채워야만 다음해 農糧을 공급할 수 있다는 점에서 還穀의 완비를 강조하였다.¹³⁰⁾

125) 守令을 중심으로 벌어진 부민층 수탈의 주된 방식 가운데 하나가 勸分이었다(金仁杰, 1991 『조선후기 鄉村社會 변동에 관한 연구-18,19세기 『鄉權』담당층의 변화를 중심으로』 서울대학교 박사학위논문 201~220쪽).

126) 梁晉碩, 1999 『17-18세기 還穀制度의 운영과 機能 변화』 서울대 대학원 국사학과 박사학위논문.

127) 具玩會, 1993 『朝鮮後期の 賑恤行政과 郡縣支配; 守令의 역할을 중심으로』 『震檀學報』 76, 震檀學會.

128) 『正祖實錄』 권14, 정조 6년 8월 丁丑 (45-324~325).

129) 18세기 국가의 還穀 운영 특징을 賑恤穀의 감소와 取耗補用을 위주로 한 還穀의 증가였다고 한다(梁晉碩, 1999 앞의 논문, 153~194쪽).

조선의 중앙정부는 재해가 발생하여 荒政의 구체적인 시행이 필요한 지역에 朝官을 파견하여 구체적인 구휼을 맡아서 수행하게 하는 체제를 갖추고 있었다. 이미 17세기 중반에 흉년이 들었을 때 救荒御史를 파견하기도 하였는데, 監賑御史와 같은 일을 맡아서 수행한 것으로 볼 수 있다. 1638년(仁祖 16) 8월 29일 晝講에서 承旨가 仁祖에게 三南에 흉년이 들었음을 지적하고 救荒御史를 파견하여 救急해야 한다는 의견을 피력하였다. 그는 三南의 失農이 尤甚한데 특히 嶺南 右道보다는 左道の 河陽 慶州 庇安 醴泉 등지가 완전히 失農(赤地千里)되었다고 지적하고 있었다.¹³¹⁾ 영조 말년에 濟州에 監賑御史를 파견하여 賑濟를 감독하게 하고 있었다.¹³²⁾

正祖代에도 이러한 방식으로 특별한 임무를 띤 官僚를 파견하곤 하였다. 監賑御史, 慰諭御史 등을 파견하여 農民을 위로하여 구휼을 담당하게 하였다. 1777년 關北 지역에 파견된 監賑御史 申應顯의 행적에서 그러한 사정을 잘 살펴볼 수 있다. 신응현은 관북감진어사로 임명된 이후 浦港倉에서 곡물 운송을 요청하여 관철시키고, 또한 交濟倉의 곡물도 賑資에 이용하고 있었다. 게다가 계속 賑資의 보충을 狀請하여 이를 획득하고 있었다. 그밖에 奴婢 身貢을 비롯한 제반 관북 주민의 부담을 덜어내야 할 것이라는 보고를 올리고 있었다.¹³³⁾

이상에서 정조대 荒政의 大綱을 살펴보았다. 農民의 재생산을 보조하기 위하여 賦稅를 蠲減하고, 還穀을 분급하고 있었다. 군현단위의 황정은 災實 分等에서 시작하는 것이었는데, 守令이 전체적으로 여러 가지 시책을 담당하였다. 경우에 따라 監賑御史 등을 파견하여 賑恤을 담당하게 하였다.

맺음말

본문의 내용을 간략하게 정리하면 다음과 같다. 正祖를 비롯한 조선시대 중앙정부가 수행한 勸農政策의 한 방향은 開墾을 권장하는 것이었다. 정조는 개

130) 『弘齋全書』 권166, 日得錄 政事 徐有防 癸卯錄 (5-45).

131) 『仁祖戊寅史草』(규장각 古4254-36) 戊寅 8월 29일 (국사편찬위원회, 1997 『朝鮮時代史草』 I, 韓國史料叢書 第38輯, 577쪽).

132) 『正祖實錄』 권1, 정조 즉위년, 5월 庚寅 (44-581).

133) 『正祖實錄』 권3, 정조 1년 7월 己卯 (44-678).

간의 장려를 위해 역대 조정이 마련한 여러 가지 시책을 계승하여 守令에게 개간을 독려하고, 나아가 開墾者에게 施賞을 하기도 하였다. 重農하는 政事에서 개간을 권장하는 것보다 더 중요한 것이 없다고 간주하고 있었다. 그리고 정조는 陳荒田의 개간을 권장하기 위해 限年하여 免稅하는 방안에서 한단계 더 앞서 나갔다. 그리하여 田品을 낮추어 주는 영구적 減稅를 베풀어 開墾을 획기적으로 장려하였다.

조선왕조에서 매년 간행한 曆書는 曆法에 근거하여 하늘의 질서를 정리한 것이었다. 하지만 曆書의 반포는 곧 農時의 선포와 같은 의미를 지닌 것이었다. 諸邑 즉 州府郡縣의 守令에게 頒給된 曆書는 여러 가지 경로로 鄉村의 在地土族에게 미치고 있었다. 그리고 조정에서 頒給하는 官曆은 한편으로 農事 曆이라는 의미도 지니고 있었다. 이러한 점에서 曆書의 반포는 중앙정부가 시행한 勸農策의 일환이었다. 게다가 曆書는 農事に 절대적으로 필요한 占候의 자료가 되기도 하였다.

정조대에도 守令과 觀察使는 農形狀啓와 雨澤狀啓를 올렸고, 이를 통해 各道의 農形을 구체적으로 파악하였다. 곡물의 播種 與否부터 경작 상황에 이르기까지 守令의 세심한 農形 보고가 이어졌다. 또한 정조는 史官을 비롯한 중앙관서의 관원을 동원하여 각 지역의 農形을 파악하였다. 농형보고와 더불어 조선 팔도 각 군현의 守令은 降雨量을 측정하여 雨澤을 보고하였다. 이때 測雨器를 이용하기도 하고 쟁기와 호미의 날의 크기를 기준으로 비가 땅에 스며든 부분의 깊이를 재는 재래의 방식을 이용하기도 하였다. 각도의 강우량을 중앙에 취합되어 1년 단위의 강우량이 집계되기도 하였다.

가뭄이나 홍수와 같은 자연재해는 농사짓기에 막대한 피해를 주었다. 자연재해가 발생하거나 발생할 조짐이 있으면 祈雨祭나 祈晴祭를 설행하였다. 자연재해로 농사를 망치게 되었을 때 메밀과 같은 救荒作物을 대신 파종하는 代播가 장려되었다. 그리고 18세기 후반이 되면 구황작물의 하나로 甘藷 즉 고구마를 경작하기도 하였다.

결국 凶年이 닥치게 되면 民을 再生시키고, 飢民을 회복시키기 위해, 賦稅를 견감하고, 賑恤을 수행하는 등 여러 가지로 荒政을 실행하였다. 荒政을 수행하기에 앞서 지역의 災實分等을 尤甚, 之次, 稍實이라는 3등급으로 나누어 파악

하는 등의 과정이 선행되었다. 戶曹는 그해의 풍흉을 감안하여 각도에 年分事目を 내려보내면 이에 따라 給災가 이루어졌다. 여기에 賦稅 蠲減 등이 변행되었다. 그리고 種糧 분급을 비롯하여 農牛 구획 등의 진휼책이 시행되었다. 還穀은 農民에게 種子를 제공하고 나아가 農糧까지 마련해주는 것이었는데, 환곡의 폐단이 환곡의 부세화 경향과 중첩되면서 보다 강도높게 農民을 압박하였다. 대개는 倉政을 守습이 감당하였지만, 특별한 경우 救荒御史나 監賑御史를 파견하기도 하였다.

이상에서 정조대 農政策의 大綱을 정리하였다. 앞으로 본고에서 크게 검토한 農政策의 여러 가지 구성요소에 대해서 자세하게 살피는 연구 과제를 지속적으로 수행해야할 책무가 남아 있다.

(필자 : 서울대학교 규장각 책임연구원)

<Abstract>

The Executing of Policy for Agricultural Development under the Reign of King Jeong-jo in the Late 18th Century

Yeom, Jeong-Sup

The aim of this paper is to inquire into the executing of policy for agricultural development under the reign of King Jeong-jo in the late 18th century. In the late 18th century, King Jeong-jo moved forward with various policies that intended to develop agricultural productivity. One of these policies was encouragement of land-clearing for farming. King Jeong-jo succeeded to ancestor's plan such as tax-free to clearing land for some years, awarding a prize to farmer promoted land clearing and so on. He regarded encouragement of land-clearing as one of the most important policy for agricultural development.

So like other Kings of Chosun Dynasty, King Jeong-jo used to distributed calendar to both officer of central government and all local governor including the two upper classes of old Korea who lived in province. Anyway distribution of calendar was one of the policies for agricultural development. Because farmers in Korea should think calendar is matter of consequence, in order to cultivate crops appropriately. Now we brand calendar as a calendar of farming.

Governors in Province named Do and magistrate of a county named

Gunhyun had reported the state of cereal's growth, and at the same time the amount of rainfall under their jurisdiction. We call these report as agricultural report and rainfall report. These reports used an principal evidence to judge good or bad forest of that year.

Farmers had been suffered from natural disaster such as flood, drought. If there had been a calamity in any area, there were not proper tool of preventing from it. Then King Jeong-jo, central and local officers participated in praying to heaven stop of flood or draught. Being suffered from disaster, farmers seeded buckwheat in stead of rice. Because buckwheat needs more short days to grow than rice. After the late 18th century sweet potato was introduced to Korean farmers.

Salvation from poor harvest was accepted as one of the main policies for agricultural development. The central government carried out tax cut, famine relief and so on, in order to restore poor people and revive starved people. Governors relieved to the poor people from many unfavorable situations. We could point distribution of HwanGok as a good method to relieve famine people. Sometimes King Jeong-jo accredited a royal secret inspector, who supervised the operation of salvation from poor harvest.

Key Words : land-clearing, calendar, agricultural report, natural disaster, famine relief